Seminário do Ministério da Educação sobre Ensino Pago

1995

DR. SIMON SCHWARTZMAN - Vou começar fazendo um comentário sobre a apresentação do Dr. Raul Velloso. Sua análise sobre a situação orçamentária do país, naquilo que afeta o ensino superior, leva a uma conclusão evidente que ele preferiu não enunciar, talvez porque se trate de um tabu nacional, mas que eu gostaria de explicitar. Esta conclusão é que pelo menos parte do problema orçamentário da educação superior poderia ser equacionada com a cobrança de anuidades dos alunos do sistema público.

Este caminho tem sido adotado por vários países. O governo civil democrático do Chile mantém um sistema de cobrança que tem o apoio na sociedade. É verdade que este sistema de cobranças foi introduzido no período de governo militar, mas hoje ninguém, no Chile, pensa em voltar ao sistema antigo. Outros países latino-americanos, inclusive o México e a Argentina, também estão introduzindo modalidades de cobrança.

A cobrança de anuidades, por si só, não teria como resolver o problema orçamentário das universidades, mas poderia ter efeitos importantes, e seria um passo na direção correta. Se cada um dos 400 mil alunos do ensino superior público pagasse em média R$ 1.000,00 por ano, que é muito menos do que uma escola secundária cobra no Brasil, não seria muito, mas seriam 400 milhões de reais, que já daria para aliviar de forma muito significativa a necessidade de recursos de custeio das universidades. Um bom sistema de crédito educativo, bem montado e financiado, que associasse a devolução dos empréstimos à obtenção de um nível adequado de renda por parte dos estudantes depois de formados, permitiria aumentar bastante o volume de recursos, quem sabe para perto de 4 bilhões de reais, abrindo novas perspectivas para o sistema de ensino superior do país. Um mecanismo como este avançaria muito no financiamento do sistema, que se encontra neste momento totalmente tolhido em seu funcionamento diário, e sem capacidade de expansão.

A discussão sobre a cobrança de anuidades no ensino superior público brasileiro tem que ser feita de forma aberta, e não pode continuar sendo um tabu, um tema proibido, com medo não se sabe bem de que, talvez da UNE. A UNE, que no passado foi uma instituição que saía na frente com bandeiras avançadas, colocando o interesse do país e da população acima dos interesses de curto prazo dos estudantes mais loquazes, perdeu, infelizmente, este papel, e hoje se dedica a defender com unhas e dentes o statu quo de nosso sistema universitário, cada vez com menos sucesso. Ela fez de tudo para impedir o "provão", que foi o primeiro passo no sentido de implantar um sistema permanente de avaliação do ensino superior no país, e apesar disto o provão foi feito com grande participação dos estudantes. Isto mostra que não precisamos mais de ter tanto medo da UNE, e podemos discutir o que deve ser discutido sem receio.

Além das anuidades aliviarem a questão orçamentaria, elas também têm um impacto importante em relação à questão da equidade. Nós sabemos que o sistema de ensino superior brasileiro contribui fortemente para fazer do Brasil um dos países mais desiguais do mundo. Ele pega dinheiro do pobre, recolhido através dos impostos, e financia o rico, ou o que vai ficar rico, já que os salários de quem tem nível superior no Brasil são dez a 30 vezes maiores do que os de quem não tem. Um sistema de cobranças que impedisse que as pessoas com

menos recursos entrassem nas universidades seria inadmissível; mas não há nada de errado em cobrar de quem pode pagar, e cobrar no futuro, através de um sistema de crédito, de quem conseguir aumentar seus rendimentos graças à educação recebida. Isto permitiria viabilizar um sistema efetivo de apoio financeiro a estudantes sem recursos, não só para o pagamento das anuidades, mas inclusive para o autossustento durante alguns anos.

Um terceiro impacto muito importante da cobrança de anuidades é na eficiência do sistema, no uso adequado dos recursos disponíveis. Se o aluno tem que pagar, ele pensará duas vezes se usará uma vaga na universidade à toa, se vai ficar ocupando espaço e recursos públicos sem investir naquilo que está fazendo. Pesquisas que realizamos entre alunos da USP, há alguns anos, mostram que esta situação ocorre com muita frequência fora das carreiras mais disputadas, onde o investimento em preparação para o vestibular é muito grande. Em carreiras de acesso mais fácil encontramos muitos estudantes, às vezes maioria, ocupando vagas sem maiores preocupações em concluir os cursos e aproveitar de forma eficiente os recursos públicos que a Universidade coloca à sua disposição. É isto que explica, em boa parte, os altíssimos níveis de abandono de algumas carreiras universitárias - o aluno já entra desmotivado e sem compromisso, e abandona o curso na primeira dificuldade. O investimento, para ele, foi quase nenhum, mas o custo para o país foi bastante alto.

Gostaria de lembrar, para evitar ilações equivocadas, que essa questão do pagamento não tem nada a ver com a questão da “privatização”. A universidade pode ser perfeitamente pública, pelas funções que exerce, e inclusive pelo fato de receber recursos públicos para pagar parte de seus gastos, e ao mesmo tempo cobrar anuidades. Não fosse assim, a Petrobrás, por ser pública, deveria distribuir gasolina de graça. Acusar quem defende a cobrança de anuidades de querer “privatizar” o ensino público não passa de um recurso de retórica, uma tentativa demagógica de tentar impedir a discussão.

Em relação à apresentação do Professor Roberto Lobo, eu gostaria de destacar uma frase que, infelizmente, ele não elaborou muito, mas acho que é uma frase fundamental. É quando ele diz, citando a lei da entropia, que a pressão para aumentar a eficiência e a capacidade de funcionamento de um sistema deve vir de fora. Esta mesma tese foi desenvolvida em um pequeno livro clássico de Albert Hirschman de alguns anos atrás - *Exit, Voice and Loyalty* (com tradução brasileira) em que o tema são os motivos para a decadência de firmas, organizações e instituições. Não me lembro se Hirschman, sendo economista e não físico, cita a lei da entropia, mas a tese é a mesma: deixadas por elas mesmas, sem estímulos externos adequados, as instituições perdem vitalidade, perdem eficiência e decaem.

Hirschman mostra que existem dois mecanismos de pressão para que os sistemas funcionem bem, o da competição, o que ele chama de “exit”, saída, e o da pressão política, que ele chama de “voice”, voz. O “exit” funciona quando as instituições dependem da adesão dos consumidores de seus produtos. Se a faculdade não me agrada, eu busco outra, e faculdades sem alunos não deveriam poder funcionar. O “voice” funciona quando os consumidores não têm alternativas, e pressionam as instituições para que elas produzam melhores serviços. Isto ocorre quando existe situação de monopólio, ou quando os consumidores são suficientemente leais às instituições para continuar protestando sem abandoná-las de uma vez. A pior situação é quando a instituição não depende dos consumidores para existir, e consumidores têm alternativas à sua disposição. Nestas condições, as instituições decaem, sem nenhum mecanismo que as force a melhorar. Esta é a situação em que se encontra a maior parte de nossas instituições públicas de ensino superior.

A existência de um "mercado", ou seja, de um sistema onde o "consumidor" pode escolher o que e onde quer comprar o seu produto, é, pois, um elemento essencial para a garantia do desempenho. A palavra "mercado" não significa aqui, simplesmente, a compra e venda de mercadorias, mas a existência de competição por parte dos produtores e escolha por parte dos usuários. Existe mercado, neste sentido, quando os estudantes podem escolher o curso e a faculdade que querem cursar, quando os professores podem escolher o lugar em que querem trabalhar, e quando os governos podem escolher as instituições que querem financiar. Foi sobretudo pela ausência de mercados de qualquer tipo que o sistema soviético desmontou; não havia como aferir o desempenho, não havia competição, e por isto faltava estímulo e pressão para o uso adequado dos recursos. As áreas de pesquisa científica e de pós-graduação funcionam melhor, no Brasil, do que a de graduação, porque existe um mercado para a pesquisa científica, estruturado no interior de instituições como o CNPq e a FAPESP, às quais os pesquisadores apresentam seus projetos e disputam recursos com seus colegas; e o sistema de avaliação dos cursos de pós-graduação da CAPES criou um mercado de qualidade na pós-graduação, e isto explica muito de suas qualidades.

Os pesquisadores e educadores que participam destes mercados não estão comprando ou vendendo mercadorias, mas são sistemas competitivos, onde a sobrevivência de cada um depende da sua capacidade de mostrar méritos e buscar recursos.

O sistema de educação superior norte-americano é um dos mais competitivos do mundo, com as instituições empenhadas, todo o tempo, em conseguir melhores professores, melhores estudantes, melhores projetos de pesquisa, e, graças a eles, mais reconhecimento e recursos; e, por isto mesmo, é um dos melhores, se não o melhor, em qualidade, apesar da grande diversidade da sociedade americana. Que organização eu preciso para ter um sistema onde um mercado desse tipo funcione bem? Eu preciso de uma organização onde cada pesquisador é um empresário, onde a burocracia da universidade seja mínima, e onde os pesquisadores tenham liberdade e estímulo para buscar seus recursos, levar a frente seus projetos, e colher os benefícios profissionais e pessoais de seu desempenho.

Este modelo organizacional aparentemente tão moderno é na realidade muito parecido com a organização das universidades tradicionais, uma universidade com pouca burocracia, pouca estrutura, onde tudo ocorria no relacionamento pessoal entre professores e alunos, que em muitos casos eram responsáveis diretos pelo sustento dos professores (como com os "docentes privados", ou livre docentes no sistema alemão). O crescimento dos sistemas educacionais, os custos crescentes da pesquisa, a necessidade de manutenção de estruturas permanentes de administração, tudo isto levou à criação de sistemas de pesquisa e ensino muito mais burocratizados e institucionalizados do que antes, mas os sistemas que melhor conseguiram manter sua vitalidade foram aqueles que preservaram a liberdade de iniciativa dos professores e pesquisadores. Um exemplo negativo parece ser o da França, que instituiu um sistema nacional bastante complicado de organização do trabalho científico, centralizado em uma carreira nacional dentro do Centre Nationale de la Recherche Scientifique, CNRS. A tentativa de burocratizar a ciência, criar redes de hierarquias, grandes sistemas de organização burocrática, grandes projetos nacionais, só funciona quando não existem limitações de recursos. Sistemas como os programas espaciais, tanto da antiga União Soviética quanto nos Estados Unidos, são sorvedouros quase infinitos de recursos, difíceis de justificar quando existe carência em outras partes.

A tendência a criar sistemas complexos e centralizados de controle da qualidade, que ainda subsiste nas propostas do Ministério de Educação em relação ao ensino superior privado, assim como na própria área da avaliação, é uma tentativa de fugir das incertezas do mercado, mas seus resultados, no Brasil como em quase toda parte, são extremamente problemáticos e

duvidosos. Enquanto o dinheiro parece ser ilimitado, podemos dizer: criamos mais uma burocracia, mais um regulamento, colocamos mais dinheiro, mais incentivos, e evitamos por mais algum tempo a dura realidade da competição por desempenho e qualidade. Chega um momento, no entanto, como o que estamos, e como foi mostrado com tanta clareza pelo Prof. Velloso, em que o acesso a recursos públicos para o ensino superior chega a seus limite. Não existe possibilidade de dinheiro adicional, e mesmo o que existe hoje é problemático. Enquanto a economia não crescer, não haverá mais recursos públicos para o ensino superior, e mesmo quando a economia crescer poderá haver outras prioridades. Mas o sistema de educação superior tem que continuar a melhorar e a se expandir.

Como poderíamos criar, para o ensino de graduação, mecanismos competitivos equivalentes aos que funcionam hoje para a pesquisa e para a pós-graduação? O sistema de avaliação da CAPES foi e continua sendo uma iniciativa extremamente interessante, apesar de alguns problemas importantes já detectados, e que foram discutidos pela professora Eunice Durham. É um sistema estabilizado, com avaliações feitas com participação da comunidade, que faz uso de critérios semelhantes aos das avaliações que ocorrem na área científica, que têm servido de parâmetros bastante razoáveis para a avaliação do ensino pós-graduado. Podemos nos perguntar se não haveria que se repensar, hoje, esse mecanismo. Pode-se suspeitar os sistemas de avaliação da CAPES esteja capturado demais pela comunidade de avaliados, e existem questionamentos importantes sobre nosso sistema de pós-graduação que precisariam ser aprofundados. Mas não há dúvida que o sistema de avaliação da CAPES desempenha papel fundamental como estruturador de um mercado de qualidade, e a questão que se coloca aqui é se poderíamos criar um sistema semelhante para o ensino de graduação.

A principal dificuldade é que não existe relação direta e necessária entre a qualidade da pesquisa e da pós-graduação de uma instituição e a qualidade de seus cursos de graduação. Além da qualidade absoluta, os cursos de graduação devem ser avaliados em termos do que agregam de conhecimento a seus alunos, o que depende sobretudo do nível educacional que eles trazem para o curso superior. Além disto, existem diferenças profundas entre a formação de profissionais para o mercado de trabalho e a formação de pesquisadores para a vida acadêmica. O nosso ensino superior é muito diversificado, e esta diversificação tende a aumentar. Como criamos um sistema de avaliação para tudo isso? Esse é um problema sério que o Ministério da Educação está tratando de enfrentar, a partir das coisas mais elementares, como a criação um sistema de mínimo de indicadores quantitativos de desempenho - quantos alunos existem, qual o custo unitário, número de horas dadas por professores, proporção de pessoal administrativo - e evoluindo para avaliações mais complexas, pela reativação das comissões de especialistas capazes de realizarem avaliações por áreas de conhecimento, pela realização de testes nacionais e outros mecanismos. Acho que este movimento é muito importante e vai no sentido correto.

Para encerrar, eu gostaria de abordar a questão da vinculação que hoje existe no Brasil entre o diploma de nível superior e a habilitação profissional. Como uma pessoa que recebe o diploma de médico fica habilitada a medicar, se supõe que caiba ao Ministério da Educação cuidar de que esta pessoa saiba realmente o que está fazendo. Se, no entanto, separássemos estas duas coisas, se o sistema de habilitação profissional fosse independente do sistema educacional, então o Ministério da Educação não teria que se preocupar em controlar tanto, e as próprias comunidades profissionais fortaleceriam seus mecanismos institucionais de avaliação e credenciamento profissional.

O fato é que o Ministério da Educação, em toda sua história, nunca conseguiu montar um sistema adequado de credenciamento e avaliação *a priori* que garantisse a qualidade do desempenho profissional dos alunos formados seja pelas instituições públicas, seja pelas

privadas. E não tenho nenhuma razão para acreditar que o Ministério vai ter a capacidade de fazer isso no futuro, dadas as restrições orçamentarias que estamos vivendo. Todas as iniciativas do Ministério no sentido de estimular e viabilizar mecanismos de avaliação são bem-vindas, mas isto não pode continuar associado, tal como ocorre hoje, a procedimentos cartoriais de licenciamento e autorização para a criação de cursos. Temos que pensar em sistemas em que o mercado vai se organizar. Tenho certeza de que se o Ministério desistir de colocar restrições e condicionantes à criação de cursos de medicina, por exemplo, se o Ministério largar, desistir de controlar os médicos, no dia seguinte a profissão médica vai se organizar para estabelecer seus próprios critérios, e informar a população. Se outro conjunto de médicos não gostar deste sistema, vai fazer outro sistema de avaliação, e teremos competição inclusive entre segmentos da corporação profissional, no lugar da aparente homogeneidade que ninguém questiona nem discute, mas na qual poucos acreditam. É esse o cenário para o qual temos de evoluir. Temos que deixar que a sociedade se organize em suas diversas formas para estabelecer os próprios sistemas de controle. O Ministério pode ajudar, tem um grande papel a desempenhar, mas tem que entender que não terá mais a condição de controlar o sistema da forma que pensa. Obrigado. (aplauso).

DR. SIMON SCHWARTZMAN - Em resposta à pergunta de participante da Paraíba, eu acredito que o crédito educativo é a melhor maneira de introduzir um sistema realmente adequado e socialmente justo de crédito educativo. As pessoas se formam em nível superior no Brasil ganham dez vezes mais que os de nível secundário ou trinta vezes mais do que os de nível básico. O ganho, em termos médios, é tão grande que a pessoa quando está formada, pode pagar pelos cursos que fez, dando assim possibilidades para que outros também estudem. A proposta do crédito educativo, bem concebida, é exatamente isso: a pessoa recebe uma subvenção, dinheiro para estudar; se ela precisar de uma bolsa, ela recebe uma bolsa, e quando ela estiver ganhando dinheiro, ela devolve. Essa que é a proposta adequada, isso é factível, isso é só uma questão de fazer as contas, e dá para fazer. A proposta basicamente, é essa: se alguém tiver dinheiro e não precisar de empréstimos, paga. Gostaria de mencionar também que não há nenhuma falácia, quando se diz que o número de pessoas de classe alta, no Brasil, em universidades públicas, é muito grande. Diversos estudos mostram que cerca de 30 a 50% dos estudantes de nível superior no Brasil vêm de famílias de renda relativamente elevada e pais com educação secundária ou superior. A proporção de pessoas com estas características na população total é dez vezes menor. Além disto, os 50% que vêm de famílias mais pobres e menos educadas estarão, dentro de alguns anos, em situação bastante melhor do que a de seus pais, e por isto deveriam devolver o dinheiro que receberam para subir na vida. Do ponto de vista da equidade, acho que essa é uma maneira razoável de se pensar.

Gostaria de fazer uma última referência à questão da pós-graduação. Temos que distinguir a pós-graduação como pesquisa, formação do pesquisador cientista, da pós-graduação como continuidade e aperfeiçoamento dos cursos profissionais. O pesquisador, mesmo bem-sucedido, vai ganhar um salário pequeno – infelizmente cientista vive mal, vive com dificuldade, pode até ter uma vida interessante, mas rico ele não vai ficar. Acho que é perfeitamente razoável subsidiar a formação do cientista. Mas quantos dos nossos pós-graduados vão ser cientistas? Quantos dos nossos mestrados, pelo Brasil afora, não são na verdade cursos profissionais que estão simplesmente qualificando melhor as pessoas para o mercado de trabalho? Seus estudantes vão ser melhores economistas. melhores engenheiros, melhores técnicos, vão ganhar melhor. Não temos que subsidiar disso. Além da gratuidade, ainda vamos colocar dinheiro no bolso destes profissionais privilegiados? Tal como está, o sistema de distribuição generalizada de bolsas de estudo para a pós-graduação acentua ainda mais os privilégios gerados pelo nosso sistema de educação superior, contribuindo para manter o país como um dos mais desiguais de todo o mundo.